

No.W08.09.0109/IV

's-Gravenhage, 3 september 2009

Bij Kabinetsmissive van 3 april 2009, no.09.000897, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening, en Milieubeheer, mede namens de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende regels ter uitvoering van de milieudoelstellingen van de kaderrichtlijn water (Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit bevat milieukwaliteitseisen ter implementatie van de milieudoelstellingen en waterkwaliteitsnormen van de Kaderrichtlijn water (KRW)¹ en de op deze richtlijn gebaseerde Grondwaterrichtlijn (GWR)² en Richtlijn prioritair stoffen (RPS).³ Het ontwerpbesluit schrijft voor dat bij de vaststelling van waterplannen op grond van de Wet op de waterhuishouding (Wwh)⁴ rekening moet worden gehouden met deze milieukwaliteitseisen (hierna: koppeling aan waterplannen). Tevens wordt invulling gegeven aan het criterium van geen achteruitgang van de toestand van alle oppervlaktewateren in artikel 5.2b, vierde lid, van de Wet milieubeheer (Wm). Aan dat criterium zal ingevolge die bepaling toepassing moeten worden gegeven in bovengenoemde plannen. Die regeling is opgenomen in artikel I, onderdeel A, van het voorstel van wet tot wijziging van de Wm waarover de Raad heden eveneens advies uitbrengt onder nr. W08.09.0108/IV.

De regering heeft bij de onderhavige adviesaanvraag de bijzondere aandacht van de Raad van State gevraagd voor de in het ontwerpbesluit gemaakte keuzen met betrekking tot de aard van de milieukwaliteitseisen (richt- of grenswaarden) en de invulling van het criterium "geen achteruitgang". Op de voet van artikel 22 van de Wet op de Raad van State heeft een delegatie van de Raad van State op 28 augustus 2009 met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening, en Milieubeheer beraadslaagd over deze keuzen.

De Raad maakt naar aanleiding van het ontwerpbesluit opmerkingen over onder meer de voorgelegde aandachtspunten en de waterplannen als kader voor de implementatie van de milieudoelstellingen en de -kwaliteitsnormen van de KRW. Hij is van oordeel dat het ontwerpbesluit in verband daarmee nader dient te worden overwogen.

1. Inleiding

De KRW heeft een ambitieuze strekking. Dit blijkt uit verschillende overwegingen van de considerans. Met de richtlijn wordt beoogd het aquatische milieu in de Gemeenschap in stand te houden en te verbeteren (overweging 19), de richtlijn zal

¹ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, Pb. 2000, L 327/1. De KRW is in Nederland omgezet in nationale wetgeving via de Implementatiewet KRW. In deze wet is ervoor gekozen de milieudoelstellingen van de KRW te implementeren via een amvb op basis van artikel 5.1 van de Wet milieubeheer.

² Richtlijn 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand, Pb. 2006, L 372/19.

³ Richtlijn 2008/105/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 inzake milieukwaliteitsnormen op het gebied van het waterbeleid tot wijziging en vervolgens intrekking van de Richtlijnen 82/176/EEG, 83/513/EEG, 84/156/EEG, 84/491/EEG en 86/280/EEG van de Raad, en tot wijziging van Richtlijn 2000/60/EG, Pb. 2008, L 348/84.

⁴ De Wwh zal gedurende de looptijd van de eerste planperiode worden vervangen door de Waterwet.

bijdragen tot een progressieve vermindering van de lozing van gevaarlijke stoffen in het water (overweging 22), de lidstaten moeten ten minste naar een goede watertoestand streven (...), waar reeds sprake is van een goede toestand van het water moet deze worden gehandhaafd (...) (overweging 26). Voor het bereiken van de doelstelling van een goede toestand gelden termijnen. Deze termijnen kunnen onder omstandigheden worden verlengd. Voorts mogen, wanneer een waterlichaam door menselijk activiteiten zodanig is aangetast of de natuurlijke toestand zodanig is dat een goede toestand niet kan worden bereikt of buitensporig duur is, minder strenge milieudoelstellingen worden vastgesteld. De ambitieuze strekking van de KRW blijkt ook uit artikel 4 van de richtlijn. Dit artikel formuleert de inhoud van de milieudoelstellingen die gelden voor de tenuitvoerlegging van maatregelenprogramma's voor oppervlaktewater, grondwater en beschermde gebieden die in de stroomgebiedsbeheerplannen zijn omschreven. Uitgangspunt is dat uiterlijk in 2015 een goede toestand van het oppervlaktewater en het grondwater is bereikt en dat de lidstaten voldoen aan alle normen en doelstellingen waaronder de beschermde gebieden zijn ingesteld.⁵ Afwijking hiervan is slechts mogelijk in door de KRW omschreven gevallen (hierna: derogaties).⁶ De verwachting is dat Nederland voor een groot aantal oppervlaktewaterlichamen niet zal kunnen voldoen aan dit uitgangspunt. Dit betekent dat deze oppervlaktewaterlichamen in 2015 niet zullen voldoen aan de eisen voor een goede toestand van het oppervlaktewater en dat een beroep zal moeten worden gedaan op de derogaties die de KRW biedt.⁷

2. Implementatiestrategie

Europeesrechtelijke eisen aan implementatie

De implementatie van de KRW, GWR en de RPS dient volledig, correct en tijdig te zijn en in de vorm van juridisch bindende normen dienen te geschieden. Er zal in handhaving en rechtsbescherming moeten zijn voorzien. Dit vloeit voort uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese gemeenschappen betreffende de implementatie van EG-richtlijnen.⁸ Verder beperkt artikel 4 van de KRW, dat de milieudoelstellingen formuleert, zich niet tot de opnemings daarvan in een maatregelenprogramma maar legt het de lidstaten met de daargenoemde mogelijke uitzonderingen de verplichting op de nodige maatregelen ten uitvoer te leggen om die doelstellingen te bereiken. Deze verplichting zal ook gevolgen kunnen hebben voor individuele besluiten, bijvoorbeeld voor lozingsvergunningen.

Nationale keuzes

Bij de omzetting van de KRW in nationaal recht gaat de regering uit van strikte implementatie. Dit wil zeggen dat nationale wettelijke maatregelen zich beperken tot hetgeen volgens het EG-recht is verplicht en dat geen gebruik wordt gemaakt van de gelegenheid om hierbij ook nationaal beleid mee te nemen.⁹ Uitgangspunt is dat ten opzichte van de richtlijn geen verdergaande verplichtingen in het leven worden geroepen die de besluitvorming over concrete projecten en activiteiten kunnen belemmeren zonder dat de richtlijn dit vereist. De regering verwijst hierbij naar eerdere ervaringen met luchtkwaliteitseisen.¹⁰

⁵ Zie artikel 4, eerste lid, van de KRW.

⁶ Zie artikel 4, tweede tot en met zevende lid, van de KRW.

⁷ Zie de nota van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.2, laatste alinea.

⁸ Zie onder andere het arrest van het HvJEG van 10 mei 2001 in zaak C-144/99, Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Nederland, Jur. 2001, blz. I-3541; het arrest van het HvJEG van 30 november 2006 in zaak C-32/05, Commissie tegen Luxemburg, Jur. 2006, blz. I-11323, r.o. 65.

⁹ Zie de nota van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.3.

¹⁰ Zie de nota van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.1.

Dat de regering een herhaling van een situatie zoals deze zich bij luchtkwaliteitsnormen heeft voorgedaan, bij het vaststellen van kwaliteitseisen voor waterlichamen wenst te voorkomen, acht de Raad begrijpelijk. In de navolgende paragrafen zal de Raad ingaan op de in het ontwerpbesluit gemaakte keuzen voor de aard van de milieukwaliteitseisen en de invulling van het criterium "geen achteruitgang". Zoals de nota van toelichting vermeldt, valt te verwachten dat ons land voor een groot aantal waterlichamen in 2015 niet zal kunnen voldoen aan de milieudoelstelling van de KRW.¹¹ Dit kan tot serieuze problemen leiden bij beroepen tegen vergunningen voor lozingen die van invloed zijn op de kwaliteit van de betreffende waterlichamen. De Raad is zich van deze problematiek bewust. Hij is echter van oordeel dat de aanpak daarvan niet kan liggen in het onvolledig of onjuist omzetten van de verplichtingen uit de KRW. Dat zou in strijd zijn met de verplichtingen die op ons land als lidstaat van de Europese Unie rusten.

Plan van aanpak

In dit verband vraagt de Raad aandacht voor een aantal algemene aspecten bij de omzetting van de milieudoelstellingen uit de KRW. De KRW gaat uit van een afgestemd beleid voor waterlichamen in stroomgebieden. Voor grensoverschrijdende stroomgebieden is internationale afstemming vereist. Dit roept de vraag op of onze buurlanden verwachten met vergelijkbare problemen te worden geconfronteerd in 2015. De vraag is ook of zij vergelijkbare keuzes maken bij het omzetten van de verplichtingen van de KRW en, als dit niet het geval is, of dit tot problemen kan leiden bij de vereiste onderlinge afstemming. De toelichting bij het ontwerpbesluit geeft hierover geen informatie. Mochten de buurlanden en mogelijk andere lidstaten vergelijkbare problemen verwachten, dan ligt daarin een reden voor gezamenlijke actie naar de Europese Commissie.

Hiernaast is het verstandig om daar waar dat mogelijk is, ruimte te behouden in de zin dat Nederland zich niet vastzet met eigen, nationale normen waar daarvoor geen noodzaak bestaat. In het navolgende komen de referenties en maatlatten van de Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA) en Rijkswaterstaat aan de orde die uitwerking geven aan de milieudoelstellingen van artikel 4, eerste lid, van de KRW. De KRW laat de lidstaten de nodige beleidsruimte bij die uitwerking.¹² Het is zaak deze referenties en maatlatten op een zodanig niveau vast te stellen, dat ze uit een oogpunt van waterkwaliteit verantwoord zijn maar Nederland anderzijds niet voor onnodige beperkingen stellen. De Raad geeft in overweging de referenties en maatlatten nog eens uit dit oogpunt te bezien. De Raad merkt ook op dat in de toelichting regelmatig wordt verwezen naar de vele richtsnoeren ('guidance documents') die ten behoeve van de toepassing van de KRW in Europees verband zijn of worden opgesteld. Het komt de Raad voor dat aan dergelijke documenten niet meer bindende kracht moet worden toegekend dan past bij het instrument 'richtsnoeren', opdat de uitvoeringspraktijk niet onnodig wordt beperkt.

Indien met inachtneming van het bovenstaande toch niet kan worden voldaan aan de milieudoelstellingen van de KRW in 2015, dan zal waar nodig een beroep moeten worden gedaan op de derogaties die de richtlijn bevat. Voor een succesvol beroep op de derogaties zal het nodig zijn dat aan de voorzieningen die de richtlijn zelf inhoudt, zoals bijvoorbeeld artikel 11, vijfde lid, uitvoering is gegeven. Dit betreft de mogelijke herziening en/of aanscherping van lozingsvergunningen. Dit vereist een intensief en consequent beleid. De waterkwaliteitsbeheerders zullen in onderlinge afstemming en

¹¹ Zie de nota van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.2, laatste alinea.

¹² Zie bijlage II en V van de KRW.

samenwerking een dergelijk beleid moeten ontwikkelen en tot uitvoering moeten brengen.

Wanneer ook deze acties onvoldoende soelaas zullen bieden, is het zaak zo vroeg mogelijk in contact te treden met de Europese Commissie. Een dergelijk contact kan echter alleen perspectief bieden wanneer ons land zijn eigen zaken voortvarend aanpakt en op orde heeft.

3. Richtwaarden of grenswaarden

Bij de implementatie van de milieudoelstellingen van de KRW en de kwaliteitsnormen van KRW en GWR komt de vraag naar voren of deze in het licht van de Nederlandse begripsvorming moeten worden beschouwd als grenswaarden of richtwaarden. Het ontwerpbesluit spreekt consequent over richtwaarden. De Raad komt op basis van een analyse van de Nederlandse begrippen grenswaarde en richtwaarde en van de inhoud van de KRW tot de conclusie dat de milieudoelstellingen en kwaliteitsnormen van de KRW en van de op deze richtlijn gebaseerde GWR en RPS moeten worden gezien als grenswaarden.

3.1 De begrippen

De Wm onderscheidt in artikel 5.1, derde lid grenswaarden en richtwaarden. Een grenswaarde geeft de kwaliteit (van een milieucompartiment) aan die op een in een algemene maatregel van bestuur aangegeven tijdstip ten minste moet zijn bereikt en die, waar zij aanwezig is, ten minste moet worden in stand gehouden. Een richtwaarde geeft de kwaliteit aan die op een in een algemene maatregel van bestuur aangegeven tijdstip zoveel mogelijk moet zijn bereikt en die, waar zij aanwezig is, zoveel mogelijk moet worden in stand gehouden. Van een richtwaarde kan gemotiveerd worden afgeweken. Bij de algemene maatregel van bestuur waarin grenswaarden of richtwaarden zijn vastgesteld worden ingevolge artikel 5.2, eerste lid, van de Wm tevens de bevoegdheden aangewezen bij de uitoefening waarvan de grenswaarden moeten worden in acht genomen dan wel met de richtwaarden rekening moet worden gehouden.

Volgens de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit kunnen de milieukwaliteitsnormen van de KRW in de terminologie van de Wm worden beschouwd als "grenswaarde, tenzij..." maar met evenveel recht als "richtwaarde, mits...".¹³ Met het begrip richtwaarde wordt het uitgangspunt tot uitdrukking gebracht dat niet onder alle omstandigheden aan de milieukwaliteitseisen behoefte te worden voldaan.

Bovendien voegt de regering er aan toe, zal in Nederland in de waterplannen voor het merendeel van de waterlichamen een beroep op de uitzonderingsmogelijkheden van de KRW worden gedaan, zodat ook om die reden het begrip richtwaarde passend is.¹⁴ Hiermee relateert de regering het onderscheid tussen grens- en richtwaarden.

Eenzijds gaat zij uit van grenswaarden door er in de toelichting op te wijzen dat op deze waarden geen andere uitzonderingen mogelijk zijn dan die de KRW inhoudt.¹⁵

Anderzijds noemt zij deze waarden richtwaarden, maar maakt geen melding van het feit dat van een richtwaarde naar zijn aard, ook los van de uitzonderingen van de KRW, gemotiveerd kan worden afgeweken.

¹³ Nota van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.2.

¹⁴ Zie de nota van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.2.

¹⁵ Zie de nota van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.2.

3.2 Systematiek van de KRW

Artikel 4 van de KRW houdt zoals gezegd in dat de lidstaten bij het ten uitvoer leggen van het maatregelenprogramma dat in het stroomgebiedbeheersplan is omschreven, alle waterlichamen beschermen, verbeteren en herstellen met de bedoeling uiterlijk op 22 december 2015 een goede toestand overeenkomstig bijlage V te bereiken. Een goede toestand betekent (het bereiken van) een goede chemische toestand en een goede ecologische toestand of in ieder geval een goed ecologisch potentieel van de waterlichamen. Vervolgens bevat de KRW een afwijkende regeling voor kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen;¹⁶ kan onder voorwaarden de termijn van 22 december 2015 worden verlengd (doelfasering);¹⁷ kunnen lidstaten voor specifieke waterlichamen minder strenge milieudoelstellingen vaststellen (doelverlaging);¹⁸ behoeft een tijdelijke achteruitgang van een waterlichaam niet strijdig te zijn met de KRW wanneer aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan,¹⁹ en vormt het niet bereiken van onder meer een goede ecologische toestand als gevolg van nieuwe veranderingen van de fysische kenmerken van oppervlaktewaterlichamen geen inbreuk op de KRW.²⁰ Als uit monitoringsgegevens of andere gegevens blijkt dat een waterlichaam de genoemde milieudoelstellingen vermoedelijk niet zal bereiken, zullen maatregelen moeten worden getroffen waaronder zo nodig herziening van vergunningen of strengere milieukwaliteitsnormen, tenzij deze maatregelen onhaalbaar zijn als gevolg van redelijkerwijs niet te voorziene oorzaken of overmacht.²¹

3.3 Systematiek van het ontwerpbesluit

Het ontwerpbesluit noemt in de artikelen 4 en 7 het op 22 december 2015 bereikt zijn van een goede oppervlaktewater- en grondwatertoestand een richtwaarde waarmee de opstellers van de nota en de plannen van de Wwh rekening houden. Een goede oppervlaktewatertoestand houdt in dat zowel de ecologische als de chemische toestand van het waterlichaam goed zijn. De chemische toestand is goed wanneer volgens artikel 5 van het besluit is voldaan aan alle ingevolge bijlage I bij het besluit hiervoor geldende richtwaarden. Bijlage I bevat voor een aantal verontreinigende stoffen jaargemiddelde en maximaal aanvaardbare concentraties als richtwaarden. De ecologische toestand is goed wanneer volgens artikel 6 van het besluit is voldaan aan de voor het betreffende type natuurlijk oppervlaktewaterlichaam in bijlage II, tabellen 1 en 2 opgenomen richtwaarden voor de biologische, hydromorfologische en fysisch-chemische kwaliteitselementen. Bijlage II bevat een tabel 1 waarin voor een groot aantal stoffen milieukwaliteitseisen, ook in de vorm van jaargemiddelden en maximaal aanvaardbare concentraties zijn opgenomen. Daarnaast verwijst Bijlage II in tabel 2 voor andere kwaliteitselementen dan de stoffen opgenomen in tabel 1 naar de referenties en maatlatten die zijn opgenomen in de rapporten STOWA 2007-32 en RWS-WD 2007, 018. Ook deze kwaliteitseisen, concentraties en referenties en maatlatten worden aangeduid als richtwaarden.

Artikel 2 van het ontwerpbesluit bevat een aantal afwijkingsmogelijkheden van de ingevolge het besluit geldende richtwaarden. Met deze afwijkingsmogelijkheden is beoogd de derogatiemogelijkheden die de KRW in artikel 4, vierde, vijfde, zesde en

¹⁶ Artikel 4, derde lid, van de KRW.

¹⁷ Artikel 4, vierde lid, van de KRW.

¹⁸ Artikel 4, vijfde lid, van de KRW.

¹⁹ Artikel 4, zesde lid, van de KRW.

²⁰ Artikel 4, zevende lid, van de KRW.

²¹ Artikel 11, vijfde lid, van de KRW.

zevende lid inhoudt, om te zetten. Genoemde bepaling beperkt de mogelijkheden tot afwijking van de richtwaarden niet tot de derogatiemogelijkheden van de KRW. Aldus bevat het ontwerpbesluit twee naast elkaar bestaande mogelijkheden tot afwijking van de kwaliteitseisen: de overgenomen derogatiemogelijkheden van artikel 4 van de KRW en daarnaast de mogelijkheid van gemotiveerde afwijking die verband houdt met het begrip richtwaarde.

In de nota van toelichting wordt erop gewezen dat over bepaalde onderdelen van de richtlijnen in het kader van de 'Common implementation strategy'(CIS) in samenwerking tussen de lidstaten en de Europese Commissie zogenaamde 'guidance documents' of richtsnoeren zijn ontwikkeld. Hierin wordt praktische informatie gegeven over een aantal technische aspecten van de richtlijnen. De richtsnoeren zijn juridisch niet verbindende documenten die tot doel hebben in de EU een coherente implementatie van de richtlijnen te bewerkstelligen. Bij het opstellen van het ontwerpbesluit zijn, naast de tekst van de KRW, ook de richtsnoeren als uitgangspunt gebruikt, aldus de toelichting.²²

3.4 Het ontwerpbesluit versus de systematiek van de KRW en de GWR

Milieudoelstellingen

Voor de beantwoording van de vraag of de milieudoelstellingen van de KRW als grenswaarden of als richtwaarden moeten worden aangemerkt, is van belang of deze doelstellingen als inspannings- of resultaatsverplichtingen moeten worden aangeduid. Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat; aan de lidstaten wordt overgelaten vorm en middelen te kiezen. Dat ligt niet anders voor richtlijnen die (milieu)doelstellingen inhouden. Het te bereiken resultaat kan echter zijn geformuleerd in de vorm van een inspannings- of van een resultaatsverplichting. Als de KRW voorschrijft dat de lidstaten alle oppervlaktewaterlichamen beschermen, verbeteren en herstellen met de bedoeling in 2015 een goede toestand van deze lichamen te bereiken, dan zou dat kunnen duiden op een inspanningsverplichting. Niet iedere bedoeling wordt immers verwerkelijkt. Maar uit richtlijnteksten in andere talen blijkt dat moet worden gelezen: met het doel om of teneinde.²³ De goede toestand moet in 2015 zijn bereikt; het is niet de bedoeling dat het bij streven daarnaar blijft. Dit wordt bevestigd in artikel 11, vijfde lid, KRW. Die bepaling draagt de lidstaten op eventueel noodzakelijke aanvullende maatregelen te treffen indien uit monitoringsgegevens of andere gegevens blijkt dat de doelstelling van de richtlijn vermoedelijk niet worden bereikt.²⁴ Op grond hiervan moet worden geconcludeerd dat milieudoelstellingen in artikel 4 van de KRW resultaatsverplichtingen inhouden.²⁵

Rekening houden met een richtwaarde wil naar Nederlands recht zeggen dat met een dragende en toereikende motivering van een dergelijke richtwaarde mag worden afgeweken. De opzet van de KRW is echter dat er geen andere afwijkingen van de milieudoelstellingen van artikel 4 mogelijk zijn dan de derogaties die de KRW zelf inhoudt. Deze derogaties zijn ruim geformuleerd maar wel aan voorwaarden verbonden. In ieder geval is voor de implementatie van de milieudoelstellingen de keuze van grenswaarde aangewezen.

²² Algemeen deel, paragraaf 2.4.

²³ Zie in die zin bijvoorbeeld de Franse, Engelse, Duitse, en Italiaanse vertaling van de woorden "met de bedoeling" uit artikel 4, eerste lid, onder a, iii, van de KRW: "en vue d'obtenir", "with the aim of", "mit dem Ziel" en "al fine di".

²⁴ De uitzonderingen zijn strikt geregeld in de tweede alinea.

²⁵ Ook in het eerder vermelde arrest van het HvJEG van 30 november 2006 in zaak C-32/05, Commissie tegen Luxemburg wordt uitgegaan van een resultaatsverplichting, Jur. 2006, blz. I-11323, r.o. 75.

Specifieke milieukwaliteitsnormen

Waar het gaat om de specifieke milieukwaliteitseisen die bepalend zijn voor het bereiken van een milieudoelstelling,²⁶ ligt dit naar de mening van de Raad niet anders. De KRW verwijst in bijlage IX naar milieukwaliteitsnormen in andere richtlijnen, die inmiddels zijn samengebracht in de RPS. Gelet op de definitie van milieukwaliteitsnorm in artikel 2 onder 35 van de KRW en de jurisprudentie van het Hof van Justitie EG zijn dit normen die niet mogen worden overschreden.²⁷ Dit geldt ook voor de milieukwaliteitsnormen die zijn opgenomen in de GRW, aangezien deze richtlijn de definities van de KRW overneemt.

Verder kwalificeert de KRW de normen die de lidstaten voor specifieke andere chemische stoffen zelf volgens de in punt 1.2.6 van bijlage V voorgeschreven procedure moeten vaststellen als milieukwaliteitsnorm. Dat houdt een duiding in als grenswaarde. De kwalificatie milieukwaliteitsnorm wordt in artikel 2 van de GWR ook gegeven aan de drempelwaarden die de lidstaten overeenkomstig artikel 3 van die richtlijn hebben vastgesteld.

Bijlage V van de KRW bevat voor verschillende groepen van oppervlaktewaterlichamen, zoals rivieren, meren, overgangswateren en kustwateren kwaliteitselementen voor een klasse-indeling naar ecologische toestand. Hierbij worden biologische, hydromorfologische en chemische en fysisch-chemische elementen onderscheiden. Voor zover deze kwaliteitselementen kwantitatief (in getallen) zijn geformuleerd in de vorm van concentraties, is duidelijk waaraan een waterlichaam moet voldoen om in een bepaalde kwaliteitsklasse te kunnen worden ingedeeld en dienen de elementen als grenswaarden te worden aangeduid. Voor zover ze kwalitatief (in woorden) zijn geformuleerd zullen deze elementen, hoewel zelf reeds verplichtend tot een resultaat en dus als grenswaarden aan te duiden, doorgaans nog een uitwerking door de lidstaten behoeven. Het ontwerpbesluit geeft deze uitwerking voor de toepassing in waterplannen in tabel 2 van bijlage II. De Raad is van mening dat de in deze tabel opgenomen uitwerkingen, gelet op het feit dat de KRW de lidstaten de nodige beleidsruimte laat bij invulling van de elementen van bijlage V van de KRW, naar hun aard eerder als indicatoren zijn te beschouwen dan als grenswaarden.

Conclusie

Op grond van het vorenstaande adviseert de Raad de in het ontwerpbesluit opgenomen dan wel overgenomen milieudoelstellingen van artikel 4 van de KRW en kwaliteitsnormen als grenswaarden aan te merken. Overeenkomstig het stelsel van artikel 5.2 van de Wm moet dan in de artikelen 4, 6, 7, 9, 10 en 12, eerste lid, worden opgenomen dat bij de vaststelling van waterplannen deze grenswaarden in acht worden genomen.

4. De waterplannen als kader

4.1 Tenuitvoerlegging van maatregelen

De KRW bepaalt in artikel 4 dat de lidstaten bij het ten uitvoer leggen van het maatregelenprogramma dat in het stroomgebiedbeheersplan is omschreven de nodige maatregelen ten uitvoer leggen ter voorkoming van achteruitgang van de toestand van

²⁶ Onder andere door de werking van het "one out, all out"-criterium bij de beoordeling van de toestand van een waterlichaam (paragraaf 4.4 van het algemene deel van de nota van toelichting en artikel 16, derde lid, ontwerpbesluit).

²⁷ Zie bijvoorbeeld het arrest van het HvJEG van 5 oktober 2001 in zaak C-152/98, Commissie tegen Nederland, Jur. 2001, blz. I-3463.

alle oppervlaktewaterlichamen en dat zij deze oppervlaktewaterlichamen beschermen, verbeteren en herstellen ten einde in 2015 een goede toestand van het oppervlaktewater te bereiken (uitvoeringsverplichting). Artikel 5.2b, vierde lid, van de Wm en artikel 4 van het besluit houden in dat bij het vaststellen van de nota en de plannen van de Wwh de maatregelen worden opgenomen of uiteengezet die nodig zijn ter voorkoming van achteruitgang van de toestand van alle oppervlaktewaterlichamen, respectievelijk rekening wordt gehouden met de richtwaarde dat met ingang van 22 december 2015 een goede oppervlaktewatertoestand is bereikt. Dat artikel 5.2b, vierde lid, van de Wm en het ontwerpbesluit kiezen voor de nota en de plannen van de Wwh als kader is begrijpelijk omdat de nota volgens artikel 3 van de Wwh de stroomgebiedbeheersplannen inhoudt en de plannen volgens de artikelen 5, 7 en 9 de maatregelen als bedoeld in artikel 11 van de KRW. Als gevolg van deze opzet blijft in het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit de omzetting van artikel 4 van de KRW evenwel beperkt tot het voorschrijven van welke maatregelen bij het vaststellen van de nota en de plannen daarin moeten zijn opgenomen of uiteengezet en waarmee bij deze vaststelling rekening wordt gehouden. De verplichting zelf om de nodige maatregelen ten uitvoer te leggen, wordt niet omgezet. Het komt de Raad voor dat het nodig is dat wel te doen.

4.2 Rechtsbescherming

Tegen besluiten tot het vaststellen van de nota en plannen van de Wwh staat volgens de wet geen beroep open.²⁸ Volgens de jurisprudentie van het HvJEG moeten burgers van de Unie de mogelijkheid hebben het opstellen van een programma van maatregelen, zoals voorzien in de richtlijnen voor luchtkwaliteit, af te dwingen.²⁹ De Raad ziet geen aanleiding om aan te nemen dat dit voor het programma van maatregelen als bedoeld in artikel 11 van de KRW anders zou zijn. In het geval een waterbeheerder nalaat bij de vaststelling van de nota of de plannen te voldoen aan de richtwaarden van de artikelen 4 en 7 van het besluit kan een burger hierom verzoeken. Verzekerd zal moeten zijn dat het antwoord op deze vraag een voor beroep vatbaar besluit oplevert. Hetzelfde geldt voor een verzoek om tijdig een plan met maatregelen vast te stellen of bij te stellen³⁰ en voor een verzoek om de nodige maatregelen op te nemen in een volgend plan wanneer de doelstellingen van de KRW niet in 2015 zijn bereikt of de met een beroep op een derogatiemogelijkheid aangepaste doelstellingen niet zijn gehaald. Wordt deze mogelijkheid in de bestuursrechtelijke waterwetgeving niet verzekerd, dan resteert voor een belanghebbende de weg naar de gewone rechter met een vordering uit onrechtmatige daad jegens de overheid. De Raad acht dit geen wenselijk alternatief. Hij adviseert alsnog in rechtsbescherming te voorzien door bijvoorbeeld een aanpassing van de regeling van de waterplannen in de Waterwet.

4.3 Doorwerking naar besluiten

De regering legt er de nadruk op dat de normen die zij aanduidt als milieukwaliteitseisen – dat zijn in het kader van het besluit de richtwaarden van de artikelen 5, 6 en 9 – alleen gelden voor de bevoegdheid tot het vaststellen van de waterplannen. Zij blijven dus – volgens de regering – buiten de uitoefening van andere bevoegdheden, zoals individuele beschikkingen (lozingsvergunningen,

²⁸ Ook niet tegen de waterplannen in de toekomstige Waterwet.

²⁹ Zie het arrest van het HvJEG van 25 juli 2008 in zaak C-237/07, Janecek tegen Freistaat Bayern, n.n.g.

³⁰ Bijvoorbeeld in de gevallen bedoeld in artikel 11, vijfde lid, van de KRW.

toelatingsbesluiten voor gewasbeschermingsmiddelen of biociden) of besluiten op grond van de Wet ruimtelijke ordening (Wro), zoals (besluiten tot vaststelling van) bestemmingsplannen, beheersverordeningen of daarmee vergelijkbare besluiten. Een koppeling aan deze besluiten wordt ongewenst geacht om herhaling van de problemen die zich met de luchtkwaliteitseisen hebben voorgedaan, te voorkomen.

Hierover merkt de Raad het volgende op.

Zoals gezegd, legt artikel 4 van de KRW de lidstaten een resultaatsverplichting op met betrekking tot het bereiken van de milieudoelstellingen. Dat daaronder ook de doorwerking van maatregelen naar individuele besluiten als vergunningen moet worden begrepen blijkt uit artikel 11, vijfde lid, van de KRW. Dit artikellid houdt in dat wanneer uit monitorings- of andere gegevens blijkt dat de doelstellingen uit hoofde van artikel 4 voor een waterlichaam vermoedelijk niet worden bereikt, de lidstaten er voor zorgen dat onder meer de betrokken vergunningen en toestemmingen worden onderzocht en zo nodig herzien.

De nota van toelichting vermeldt dat er een relatie is en dient te zijn tussen de in de waterplannen op te nemen maatregelen en besluiten inzake lozingsvergunningen en dat zo nodig een toetsingskader zal worden ontwikkeld.³¹ Deze toezegging acht de Raad onvoldoende om de in de KRW beoogde doorwerking van de milieudoelstellingen op individueel besluitniveau te bewerkstelligen. De milieudoelstellingen en -kwaliteitseisen van de KRW kunnen gevolgen hebben voor individuele besluiten.³² In aansluiting op artikel 1, zesde lid, van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (WVO) adviseert de Raad daarom in de toekomstige waterwetgeving te voorzien in een verband tussen de bevoegdheid tot het nemen van individuele besluiten en de eisen die voortvloeien uit een waterplan. Afhankelijk van de duiding van de milieudoelstellingen en de kwaliteitsnormen als grenswaarde of als richtwaarde zal daarvoor de formulering "in acht nemen" of "rekening houden met" moeten worden gebruikt. Hierboven heeft de Raad reeds als mening gegeven dat de normen van het ontwerpbesluit als grenswaarden dienen te worden aangemerkt. Daarom acht hij de dwingende clausulering "in acht nemen" aangewezen. Voor de goede orde: dit betekent niet dat de Raad eenzelfde stelsel bepleit als in de vroegere Besluiten luchtkwaliteit. In die besluiten waren de milieukwaliteitseisen direct gekoppeld aan individuele besluiten, op basis van onder meer de WRO. In het ontwerpbesluit zijn de milieukwaliteitseisen gekoppeld aan waterplannen. De Raad adviseert nu te voorzien in een verband tussen deze plannen en de bevoegdheid tot het nemen van individuele besluiten op basis van de WVO.

4.3 Doorwerking naar ruimtelijke plannen

De toelichting bij het ontwerpbesluit wijst er op dat de nationale en de regionale waterplannen van de Waterwet tevens structuurvisies in de zin van de Wro zullen zijn.³³ Dit levert een relatie op tussen de in nationale waterplannen opgenomen milieudoelstellingen van de KRW en ruimtelijke plannen.

De Raad betwijfelt of hiermee afdoende wordt voorzien in het bereiken van de milieudoelstellingen van artikel 4 van de KRW door middel van ruimtelijke plannen. De ruimtelijke ordening kan bepalend zijn voor het bereiken van doelstellingen op het gebied van de waterkwaliteit. De Raad adviseert na te gaan of het toekennen van de kwalificatie structuurvisie aan de waterplannen van de Wwh een voldoende garantie

³¹ Zie de nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.5.

³² Zie artikel 11, vijfde lid, van de KRW.

³³ Zie de nota van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.7.

biedt om waar nodig de doelstellingen van artikel 4 van de KRW langs ruimtelijke weg te bereiken.

5. Derogatie in de plannen en tussentijdse aanscherping

Artikel 2, tweede lid van het besluit maakt het mogelijk om onder voorwaarden van de volgens het besluit geldende richtwaarden af te wijken. Deze afwijkingmogelijkheden komen in beginsel overeen met die van de leden vier, vijf, zes en zeven van artikel 4 van de KRW, waaronder termijnverlenging en doelverlaging. Tot de richtwaarden van het besluit behoren o.m. normen om in 2015 een goede chemische toestand of een goede ecologische toestand van het waterlichaam te bereiken. Dit zijn kwaliteitseisen die op grond van artikel 5.1 van de Wm zijn vastgesteld. Artikel 5.2b, eerste lid, van de Wm houdt in dat bij amvb aan provinciale staten wordt opgedragen in een provinciale milieuverordening ter uitvoering van de KRW milieukwaliteitseisen vast te stellen, voor zover dit niet is gedaan in de amvb zelf. Uit de nota van toelichting blijkt dat van deze mogelijkheden geen gebruik wordt gemaakt omdat alle kwaliteitseisen die nodig zijn voor de implementatie van de KRW in het besluit zijn opgenomen.³⁴

De Raad wijst erop dat een correcte toepassing van de derogaties termijnverlenging (artikel 4, vierde lid, van de KRW) en doelverlaging (artikel 4, vijfde lid, van de KRW) mee kan brengen dat de betrokken milieudoelstellingen en daarmee samenhangende kwaliteitsnormen worden aangepast. Voor de toepassing van de andere in het ontwerpbesluit uit de KRW overgenomen derogatiemogelijkheden zou dat ook aangewezen kunnen zijn. Het is de vraag of dit steeds in het algemeen, voor het gehele land op rijksniveau zal moeten gebeuren. De Raad leidt uit de KRW af dat derogaties betrekking hebben op afzonderlijke waterlichamen. Dan zou behoefte kunnen bestaan aan aangepaste milieudoelstellingen en kwaliteitsnormen op provinciaal niveau. De Raad wijst erop dat het stelsel van de Wm zich er tegen verzet dat deze aangepaste milieudoelstellingen en kwaliteitsnormen in het kader van provinciale waterplannen worden vastgesteld. Dat zal moeten gebeuren bij provinciale verordening.

Verder volgt uit artikel 11, vijfde lid, van de KRW dat zo nodig strengere kwaliteitseisen moeten worden vastgesteld wanneer uit monitoringsgegevens of andere gegevens blijkt dat de doelstellingen uit hoofde van artikel 4 voor een waterlichaam vermoedelijk niet (in 2015) zullen worden bereikt.³⁵ Dit zou kunnen betekenen dat in dat geval op provinciaal niveau nadere kwaliteitseisen zullen moeten kunnen worden vastgesteld. Op grond van het vorenstaande adviseert de Raad de passage in de nota van toelichting over de volledigheid van de in het ontwerpbesluit opgenomen milieukwaliteitsnormen en de toepassing die provincies kunnen geven aan hun aanvullende verordeningbevoegdheid aan te passen.

6. Invulling criterium geen achteruitgang

In artikel 4, eerste lid, onder a (i) en b (i), van de KRW is het zogenaamde vereiste van geen achteruitgang van de toestand van alle oppervlaktewateren opgenomen. In de voorgestelde herziening van artikel 5.2b, vierde lid, van de Wm wordt de toepassing van dit vereiste opgedragen aan de vaststellers van waterplannen, met dien verstande dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden

³⁴ Zie de nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 9.3.

³⁵ Hiervan kan worden afgezien op de beperkte gronden vermeld in de tweede alinea van artikel 11, vijfde lid, van de KRW.

vastgesteld. Het vereiste vindt uitwerking in artikel 16 van het besluit. Artikel 16 heeft betrekking op het monitoringsprogramma. In dit programma wordt aangegeven hoe aan het eind van de planperiode wordt vastgesteld of er gedurende de planperiode sprake is geweest van verslechtering van de kwaliteit van het water waarvoor volgens het besluit milieukwaliteitseisen gelden.

Overgang naar lagere toestand

Het tweede lid van artikel 16 omschrijft wanneer er sprake is van een verslechtering. Dit is het geval wanneer de toestand van een waterlichaam in een lagere toestandklasse is terecht gekomen. De nota van toelichting verwijst hierbij naar een mededeling van de Europese commissie aan de Duitse deelstaat Niedersachsen.³⁶ Daarin stelt de Europese Commissie zich op het standpunt dat in de opdracht aan de lidstaten in artikel 4, eerste lid, onder a (i) van de KRW om de nodige maatregelen ten uitvoer te leggen ter voorkoming van achteruitgang van de toestand van alle oppervlaktewaterlichamen, besloten ligt dat onder achteruitgang een overgang naar een andere toestand of toestandsklasse moet worden verstaan. De richtlijn bevat geen definitie van het begrip geen achteruitgang of verslechtering. De Raad kan zich voorstellen dat het beginsel van geen achteruitgang wordt opgevat als het niet toerechtkomen in een lagere toestandsklasse, ook omdat voor de beoordeling van de chemische toestand van een waterlichaam het "one out all out" beginsel wordt gehanteerd.³⁷ Tevens is de gegeven uitleg om redenen van controleerbaarheid en handhaafbaarheid wenselijk.

Saldering binnen stroomgebiedsdistrict

Volgens artikel 16, tweede lid onder a, van het ontwerpbesluit is er geen sprake van een verslechtering wanneer in onmiddellijke samenhang met de ontwikkeling die heeft geleid tot het terecht komen van een waterlichaam in een lagere toestandklasse, in een ander waterlichaam binnen hetzelfde stroomgebiedsdistrict maatregelen worden genomen waardoor voor het stroomgebiedsdistrict een significante verbetering van de waterkwaliteit wordt verwezenlijkt. De Raad vraagt zich af welke bepaling van de richtlijn een aanknopingspunt biedt voor deze benadering. De richtlijn definieert in artikel 2 de verschillende watertoestanden als toestanden van waterlichamen. Hoewel het denkbaar is dat er een relatie is tussen de kwalitatieve toestanden van elkaar beïnvloedende waterlichamen binnen één stroomgebiedsdistrict, zou naar het oordeel van de Raad de voorgestelde saldering binnen een stroomgebiedsdistrict wel steun moeten vinden in de strekking of bewoordingen van de richtlijn. Hij heeft die niet kunnen vinden in de onderdelen van de KRW waarnaar in de toelichting op artikel 16 wordt verwezen.³⁸ Voorts rijst de vraag, als al gewerkt zou kunnen worden met een methode van saldering binnen het stroomgebiedsdistrict, of het begrip 'significante verbetering van de waterkwaliteit' niet omschreven moet worden in het ontwerpbesluit. Duidelijk zal moeten zijn of daarmee een afname van een concentratie van een verontreinigende stof wordt bedoeld of een overgang naar een hogere kwaliteitsklasse.

³⁶ Zie de nota van toelichting, paragraaf 4.4. De mededeling is vervat in een antwoord van de EU-Commissaris voor Milieu, Dimas, namens de Europese Commissie aan een Europees parlements lid van 26 maart 2007, nr. P-0362/07/DE; (nog) niet gepubliceerd.

³⁷ De overschrijding van de kwaliteitsnorm voor een afzonderlijke verontreinigende stof is bepalend voor de vraag in welke toestandsklasse een waterlichaam valt (artikel 16, derde lid, ontwerpbesluit en paragraaf 4.4 van het algemeen deel van de nota van toelichting).

³⁸ Artikel 4, eerste lid, onder a (i) en bijlage V.1.3, van de KRW.

Saldering tussen stoffen

Een vergelijkbare kanttekening plaatst de Raad bij de compensatiemogelijkheid tussen verschillende stoffen, die is geregeld in artikel 16, tweede lid onder b. Ook hier is de vraag welke richtlijnbevestiging steun biedt voor deze benadering. Een volgende vraag is hoe deze compensatiemogelijkheid zich verhoudt tot het beginsel *one out, all out* volgens welk beginsel een waterlichaam in een slechtere kwaliteitsklasse verkeert wanneer dit voor één stof of kwaliteitselement het geval is, ongeacht de toestand voor de andere stoffen of kwaliteitselementen. In dit verband is ook van belang wanneer volgens deze salderingsregeling een verbetering optreedt van de waterkwaliteit: afname van de concentratie van een bepaalde stof of opschuiving naar een betere toestandklasse.

Geen verslechtering binnen de slechtste toestandklasse

Vervolgens roept artikel 16, tweede lid onder c de vraag op hoe men zich de daar beschreven situatie moet voorstellen. Volgens dit onderdeel zou de kwaliteit van een waterlichaam dat zich in de laagste toestandklasse bevindt niet verslechteren wanneer door deze verslechtering de verwezenlijking van de met toepassing van artikel 2, tweede tot en met vijfde lid (derogaties) beoogde kwaliteit niet in gevaar komt. Het gaat dan om situaties waarin voor water in de laagste toestandklasse met toepassing van de leden twee tot met vijf is afgeweken van de kwaliteitsnorm als richtwaarde (doelverlaging) en waarin een verdere verslechtering optreedt, die echter het bereiken van de minder strenge norm niet in gevaar zou brengen. In de nota van toelichting wordt uiteengezet dat het hierbij gaat om geringe verslechteringen en uitzonderingsgevallen waarin bijvoorbeeld het behalen van een goede toestand voor een stof voornamelijk afhankelijk is van de toestand van Europees of nationaal emissiebeleid dat bepalend is voor milieubelasting uit diffuse bronnen. De mogelijkheden van de waterbeheerder zijn dan beperkt om de waterkwaliteit te beïnvloeden. De Raad wijst erop dat ook voor deze invulling van het geenachteruitgangvereiste geen grondslag is te vinden in de KRW; eerder mag worden aangenomen dat zij een ruimere toepassing aan de derogatiemogelijkheden van artikel 4 van de KRW geeft dan die, welke in de richtlijn is beoogd. De KRW biedt voor gevallen van tijdelijke achteruitgang van de toestand van een waterlichaam een regeling in artikel 4, zesde lid. Daarin wordt geen verband gelegd met de toepassing van de andere derogatiemogelijkheden die zijn geïmplementeerd in artikel 2, tweede tot en met vijfde lid, van het ontwerpbesluit.

De Raad heeft ernstige twijfels over de verenigbaarheid met de KRW van de voorgestelde salderingsregelingen en regeling van geen verslechtering binnen de slechtste toestandklasse. Hij adviseert deze onderdelen nader te bezien.

7. Verwijzingssystematiek

In het ontwerpbesluit wordt veelvuldig verwezen naar bepalingen van de KRW, GWR en de RPS. In samenhang met het dynamische karakter van deze verwijzingen is in artikel 18 voor de toepassing van die verwijzingen in het ontwerpbesluit een regeling voor de inwerkingtreding van wijzigingen van deze richtlijnen opgenomen. Naar het oordeel van de Raad zal, indien bij implementatie van EG-richtlijnen gebruik wordt gemaakt van verwijzingen naar die richtlijnen, niet alleen voor de normadressaten maar ook voor potentiële belanghebbenden kenbaar moeten zijn welke bepalingen in de nationale wetgeving zijn omgezet. Aan deze voorwaarde is niet voldaan in artikel

13, waarin met betrekking tot een aantal onderwerpen is bepaald dat de betrokken ministers met inachtneming van het daaromtrent bepaalde in de KRW, GWR en RPS een monitoringsprogramma vaststellen. De Raad adviseert de verwijzing naar de bedoelde onderdelen van de richtlijnen te preciseren.

8. Transponeringstabel

Naar de mening van de Raad vereist een consistente uitvoering van de onderling samenhangende KRW, GWR en RPS dat bij elke fase van implementatie van deze richtlijnen duidelijk is waar de verschillende onderdelen daarvan in de milieuwetgeving en waterwetgeving worden omgezet. Daarvoor is het dienstig te werken met een transponeringstabel die bij iedere implementatieronde wordt aangebouwd. Aldus blijft er overzicht en kunnen onbedoelde gaten in de implementatie worden voorkomen. De Raad adviseert de transponeringstabel in deze zin aan te vullen, bijvoorbeeld met een verwijzing naar de artikelen van de Waterwet en Waterbesluit waarin onder meer de artikelen 11 van de KRW en 6 van de GWR (mede) worden geïmplementeerd³⁹ en naar de wetgeving waarin de artikelen 4, eerste lid, onder a (iv) en 16 van de KRW (emissiespoor) zijn omgezet. Bijzondere aandacht behoeft de informatie over de implementatie van artikel 11, vijfde lid, van de KRW (nemen van tussentijdse maatregelen). Blijkens de transponeringstabel is slechts het onderdeel over de toetsing en bijstelling van monitoringsprogramma's omgezet in het ontwerpbesluit. Voorts is de implementatie van een aantal artikelen van de KRW in het ontwerpbesluit zelf niet duidelijk traceerbaar doordat niet wordt aangegeven welk onderdeel daarvan in welke bepaling van het ontwerpbesluit is omgezet, zoals de artikelen 11, 13 en 20 van de KRW. De transponeringstabel ware ook op deze punten aan te vullen.

9. Verhouding tot toekomstige waterwetgeving

In het ontwerpbesluit wordt uitgegaan van het nota- en planstelsel van de Wwh. Binnen afzienbare tijd zal dit stelsel echter worden vervangen door dat van de Waterwet, waarvoor het voorstel Invoeringswet bij de Eerste Kamer aanhangig is. Met het oog daarop adviseert de Raad het ontwerpbesluit aan te vullen met delen die aansluiten op de toekomstige waterwetgeving, welke zo nodig later in werking kunnen treden.

10. Redactionele kanttekeningen

Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging in dezen geen besluit te nemen dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,

³⁹ Bij laatstgenoemd artikel wordt abusievelijk vermeld: behoeft geen implementatie.

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no.W08.09.0109/IV met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In de aanhef ook artikel 5.3, derde lid, van de Wm vermelden. Deze bepaling levert de grondslag voor de delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de minister in artikel 15.
- De Raad adviseert de definities te actualiseren in verband met de invoering van de Waterwet.
- In de nota van toelichting wordt medegedeeld dat ook een samenstel van onttrekkingspunten binnen een waterwinlocatie onder de definitie van waterwinlocatie valt.⁴⁰ De Raad adviseert de definitie, waarin letterlijk wordt uitgegaan van één onttrekkingspunt, dienovereenkomstig aan te vullen.⁴¹
- In artikel 2, eerste lid, wordt het begrip milieudoelstelling, dat is ontleend aan artikel 4 van de KRW, gebruikt. Dit begrip heeft een daarop toegesneden definitie.
- In het ontwerpbesluit de woorden "verslechtering van de kwaliteit" (van het water) consequent vervangen door: voorkoming van achteruitgang van de toestand (van het waterlichaam), dit in lijn met het voorstel van wet houdende wijziging van artikel 5.2b van de Wet milieubeheer.

⁴⁰ Paragraaf 6.2 van de nota van toelichting.

⁴¹ Verwezen zij naar aanwijzing 214 Ar (geen regels in de toelichting).